

L'enjeu transfrontalier de l'extension des réseaux de tramway urbain à Strasbourg et à Bâle

Antoine BEYER
Université Paris-Sorbonne (Paris IV)

Le non-recouvrement des territoires fonctionnels et des territoires institutionnels est une donnée fondatrice de la structuration des réseaux de transport public (OFFNER, 1996 et 2002). Elle se traduit par la difficulté des autorités organisatrices à gérer les marges d'un système dont l'attractivité repose sur l'extension du réseau mais aussi la continuité du service. Or le partage territorial (ou modal) des tâches et la répartition du financement entre diverses autorités organisatrices rend ce deuxième objectif difficile à atteindre, d'autant que s'y ajoutent des enjeux locaux de pouvoir.

Dans cette perspective, les frontières nationales apparaissent comme des discontinuités majeures. Ce n'est plus seulement la question des rapports de coordination ou de concurrence politique qui se posent, mais l'appartenance à des logiques fortement différenciées quant aux enjeux territoriaux, aux échelles d'intervention ou à la non coïncidence des niveaux de responsabilité des autorités organisatrices. A cela s'ajoutent l'interopérabilité technique des systèmes de transport parfois non-compatibles, des réglementations locales et nationales et enfin les demandes des usagers de part et d'autre de la frontière. Si ces divergences structurelles ne sont pas insurmontables, elles ralentissent, voire inhibent des prises de décision, rendues plus complexes et aussi plus coûteuses. La capacité à surmonter ces contraintes est un enjeu déterminant dans la gestion des agglomérations transfrontalières où renforcement du transport urbain transfrontalier est perçu comme un élément-clé de mise en cohérence et d'unification.

Bien que largement dominante, l'offre routière existante paraît désormais insuffisante. Le long des frontières françaises, des projets de tramways ou de tram-trains se multiplient, envisagés aujourd'hui par la majorité des agglomérations transfrontalières recensées par la MOT, entre La Panne - et Dunkerque, Valenciennes et Quiévrain, le prolongement du VAL lillois vers la Belgique, la mise en service d'un tram-train Bayonne-San Sebastian ou une liaison Genève Eaux-Vives - Annemasse¹. A ce jour pourtant, un seul projet a été réalisé, le tram-train entre qui relie depuis 1997 Sarrebruck à Sarreguemines².

Ce constat converge d'ailleurs avec les conclusions de l'étude commanditée en 2002 par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) qui, au-delà des effets d'annonce, soulignait la faible prise en considération effective des transports collectifs dans la planification des territoires transfrontaliers (DENERT et FOUBERT, 2002) et leur faiblesse dans les trafics avec une part de 4 à 5 % des déplacements dans les principales agglomérations des frontières françaises (MOT, 2006). Il y aurait donc là

¹ Voir le site de la MOT (Mission Transfrontalière) et plus particulièrement le thème des transports publics.

² De manière plus anecdotique, on peut mentionner le court tronçon transfrontalier de la ligne 10 de la compagnie des Transports de Bâle-Campagne (BLT) à Leymen (Fr). Il s'agit d'une ligne métrique secondaire mis en service en 1910 au sud-ouest de Bâle et desservi depuis 1984 par des tramways.

un paradoxe où l'importance accordée *a priori* aux transports dans les discours, ne se reflète que très faiblement dans l'offre effective et la planification de service. Les projets de TCSP transfrontaliers plus récents sont-ils alors en mesure de faire évoluer le constat établi ?

C'est dans cette perspective que nous nous proposons d'analyser l'annonce concomitante des prolongements transfrontaliers des réseaux de tram de Strasbourg et de Bâle, aujourd'hui les plus avancés. La proximité géographique, les caractéristiques urbaines des deux villes voisines dans l'espace du Rhin Supérieur, leur fort engagement à la fois pour les transports urbains alternatifs à la voiture et la coopération transfrontalière appellent à la comparaison. Les deux villes rhénanes permettent de nous interroger sur ce qui se modifie quand le tram franchit la frontière, tant sur la place des lignes nouvelles dans le système urbain et régional de mobilité que plus généralement dans la gestion partagée de gouvernance des agglomérations. Dans quelle mesure, le changement de mode qu'introduisent ces deux projets permettront-ils d'infléchir de manière significative la place du transport public dans la structuration des agglomérations transfrontalières ?

1. Un retournement historique

Au début du 20ème siècle, les tramways urbains franchissaient très librement les limites administratives alors poreuses qui avaient alors déjà un statut international entre Bâle et Saint-Louis ou Lörrach, et un statut régional au sein du Reich, entre Strasbourg et Kehl. Les anciens réseaux avaient d'ailleurs une importante extension suburbaine et rurale, au demeurant toujours exploitée dans la région bâloise³. Même si leur capital pouvait être détenu par les collectivités territoriales, les entreprises de transport d'alors assuraient des offres de transport à vocation commerciale, ce qui les différencie des modes de gestion actuels.

Le 20ème siècle aura connu deux ruptures majeures. D'ordre géopolitique d'abord avec le **renforcement des antagonismes frontaliers** au cours du premier 20ème siècle. Ils ont imposé des interruptions d'exploitation liées autant aux destructions des conflits qu'à des choix politiques assumés. Le tram strasbourgeois qui desservait Kehl empruntait le pont routier jusqu'à sa destruction est remplacé après par un service de bus. Bien que la Suisse ne fût pas partie-prenante aux deux guerres mondiales, ses relations de voisinage ont directement été affectées par le contexte général. Une conséquence structurelle de ce repli national a été l'insertion privilégiée des pôles urbains frontaliers dans des modes divergents de gestion et des choix techniques qui entravaient la perspective même d'interopérabilité. Le transport public participe directement de cette logique de mise à distance frontalière aussi bien dans les paysages que dans les pratiques urbaines des villes voisines du Rhin supérieur.

La seconde rupture n'est pas propre au seul couple de villes étudiées ; elle correspond à la **domination croissante du transport routier**. Les réseaux de transport public ferrés, concurrencés d'abord par les autobus, puis par la voiture individuelle tendent à

³ La diversité des destinations donne lieu sur le parvis de la gare centrale de la métropole suisse au croisement des véhicules à livrée jaune (exploitées par la BLT - Baselland Transport AG- , société privée à desserte péri-urbaine et rurale) et les voitures vertes de la BVB - Basel Verkehrsbetrieb- société au capital détenu par le demi-canton de Bâle-Ville et régie) qui exploite les dessertes urbaines.

être marginalisés. Les réponses apportées vont être très contrastées pour les deux villes. Les réseaux de tram subissent alors une contraction de l'offre pouvant aller jusqu'au démantèlement des infrastructures. Cette logique a conduit à la fermeture des lignes les moins fréquentées, puis dans le cas strasbourgeois, à l'arrêt complet de l'exploitation en 1962. Si les Bâlois vont maintenir presque intact sur leur territoire le système hérité, côté français et allemand, les infrastructures sont déposées à partir de la fin des années 1950⁴. Tant à Strasbourg qu'à Bâle, le service de transport urbain transfrontalier est donc assuré depuis un demi-siècle par des bus dont les itinéraires se substituent aux anciens tracés de ligne de tramway et assurent des trafics particulièrement denses.

Le contexte se modifie radicalement à partir des années 1990, dans le sillage du renouveau du transport public dont les villes rhénanes se trouvent érigées en modèle (BEYER, 2008), mais c'est bien dans le temps long qu'il faut replacer ces mutations urbaines. A Bâle, l'affirmation d'une politique favorable au tram remonte à la votation de 1955 qui entérine le choix du financement du tram par la majorité de la population bâloise. Depuis 1971, un vote du Grand Conseil donne la priorité aux transports publics dans tous les aménagements urbains, limitant l'année suivante l'accès au centre-ville aux voitures, une première en Europe. En France, dès le milieu des années 60, les équipes de planification des métropoles d'équilibre, notamment à Strasbourg, avaient réservé des emprises foncières pour un transport massifié en site propre, même si le choix technique ne sera retenu que bien plus tard après le résultat des élections municipales de 1994 qui voit triompher le tramway face au VAL, un succès public qui ne s'est pas démenti depuis.

Parallèlement, la question frontalière gagne en acuité avec l'ouverture des frontières intra-européennes qui connaissent une accélération avec le traité de Maastricht, le grand Marché de 1993, les accords de Schengen initiés en 1995. Les acteurs des agglomérations frontalières saisissent alors progressivement l'opportunité que représente l'effacement des frontières pour concevoir une stratégie de développement transnationale. La démarche résulte de la conjugaison de facteurs convergents, l'ambition d'une stratégie de visibilité européenne, la nécessité de répondre à des mobilités transfrontalières accrues et enfin l'évolution même du cadre juridico-politique qui conduit à la maturation d'institutions territoriales transfrontalières dont l'Eurodistrict est l'expression la plus poussée, donnant une nouvelle impulsion à l'intégration transfrontalière. Le concept est lancé en 2003 à l'occasion quarantième anniversaire du traité de l'Elysée et vise à explorer et à renforcer les formes de coopération de proximité. Il laisse aux collectivités locales une large liberté d'expérimentation avec pour objectif la facilitation des pratiques quotidiennes et l'affirmation d'une citoyenneté transfrontalière. Les problématiques liées au transport et à la mobilité y jouent un rôle central.

⁴ Ainsi en 1957, l'exécutif de Saint-Louis fait de le choix de dénoncer le contrat qui la liait à la société d'exploitation des transports bâlois invoquant des motifs financiers alors que dans le même temps il structurerait une offre routière locale pourtant déficitaire, choix qui s'explique en bonne partie par une volonté d'affirmer son autonomie vis-à-vis de sa puissante voisine. En 1961, la ligne vers Huningue est démontée et en 1967, celle vers Lörrach, services qui seront à leur tour remplacés par des services de bus. A Bâle même rien n'était gagné car le tram s'est heurté à de farouches campagnes des associations d'automobilistes qui n'ont cessé d'en dénoncer le caractère obsolète, ainsi que la gêne qu'il représentait pour la fluidité des trafics urbains.

La conjonction des deux thématiques, du transport collectif et de la construction transfrontalière, fait donc apparaître le franchissement de la frontière par le réseau de tramway comme une nécessité naturelle dont on peut même s'étonner (surtout dans le cas bâlois) qu'il n'ait pas trouvé d'écho plus tôt.

2. Les éléments de cadrage techniques et juridiques des projets de transport transfrontalier

Les trafics recensés soulignent une mobilité dominante liée au travail dans cas bâlois et à l'importance des fonctions d'achat dans le contexte strasbourgeois. Mais si les pratiques de mobilités se sont intensifiées et se heurtent de manière croissante à la saturation des lignes et à l'inadaptation qualitative de l'offre existante, la frontière est toujours marquée par un usage moindre du transport public. Ainsi dans l'agglomération bâloise, la part du transport collectif est nettement plus faible lorsque le déplacement implique un franchissement de la frontière (de l'ordre de 17%) contre 37% pour la partie suisse de l'agglomération (source BVB). Dans cette perspective, le tramway par le confort et la réserve de capacité dont il dispose, retrouve toute sa pertinence dans une politique favorable aux modes alternatifs à la voiture. Les tronçons transfrontaliers ont par ailleurs l'avantage d'offrir un taux de report modal particulièrement fort. Pour toutes ces raisons, il offre une réponse redevenue adéquate dans un contexte de report modal et d'apaisement des mobilités.

Même si les références aux lignes historiques demeurent présentes dans les discours et surtout les représentations populaires, les lignes transfrontalières de tramway à l'étude ne correspondent pas à la simple restauration des anciens tracés mais répondent à des préoccupations urbaines profondément renouvelées. On peut ainsi rappeler qu'historiquement, c'était la ville allemande de Lörrach, plus distante, qui était initialement desservie, aussi, la proposition d'extension du réseau de Bâle vers Weil am Rhein constitue un élément inédit qui souligne l'importance accrue prise par la ville dans le système transfrontalier.

A Bâle et à Strasbourg, le choix de prolongement s'est opéré par l'extension des systèmes techniques existants, et donc le maintien à la fois du matériel et de l'exploitant. Cette solution est un gage de simplification et écarte en partie l'épineuse question des normalisations techniques entre systèmes et les surcoûts liés à l'interopérabilité. Le franchissement de la frontière impose en revanche l'homologation du matériel et certains aménagements en principe marginaux pour le rendre compatible avec les réglementations nationales⁵. Pour l'arrivée du tram français en Allemagne, les adaptations de détail ont été définies par les autorités de surveillance du Land en octobre 2009. Côté français, la procédure est nationale et semble plus tatillonne. Certains vont jusqu'à y voir à un ancien réflexe de défense industrielle qui n'est en tout cas pas sans rappeler la longueur des homologations dont se plaignent régulièrement les nouveaux entrants sur le marché ferroviaire français.

En termes d'encadrement juridique de l'initiative, les accords de Karlsruhe de 1996

⁵ Ainsi les feux arrière des trams bâlois qui sont uniformes, doivent subir des modifications pour marquer leur freinage par un changement d'intensité lumineuse.

laissent une large liberté aux autorités locales pour gérer les opportunités et les réalisations d'ouvrages d'art et d'infrastructures à vocation transfrontalière, sans recours aux autorités centrales : charge à elles de trouver les financements adéquats pour mener à bien leurs projets. Les procédures préalables exigeaient en revanche des accords au plus haut niveau des Etats concernés, une situation particulièrement pénalisante pour la réalisation de nouvelles infrastructures de faible portée. Bien que non-membre de l'UE, la Suisse est cosignataire de ces accords.

Dans le cadre de nos analyses, un des éléments les plus révélateurs de ces extensions est assurément les éléments de discussion sur le choix du tracé et la répartition des financements. Dans cette perspective, deux contextes de décision contrastés se dessinent : la logique strasbourgeoise marquée par une profonde convergence de vue dans un dialogue bilatéral qui tend à s'équilibrer, surtout depuis le changement de majorité municipale strasbourgeoise de 2006, et la situation bâloise où les décisions semblent plus laborieuses dans un jeu à trois dominé par la Suisse. Dans aucun des deux cas cependant, le principe même des prolongements n'a été mis en cause comme réponse adéquate à la structuration durable de l'espace transfrontalier.

3. Strasbourg-Kehl, une extension de ligne sous le signe de la concorde

Dans le cas du binôme franco-allemand, le projet est porté par un fort enjeu politique strasbourgeois à visée européenne auquel souscrit son partenaire kehllois. Pour la capitale parlementaire de l'UE, il s'agit de réaffirmer la dimension européenne de l'entreprise à travers l'incorporation du lien franco-allemand. Elle reprend un credo communautaire déjà mis en scène à travers le choix de l'« Eurotram »⁶ préféré en son temps au produit mononational de son concurrent français, même si l'argument n'a joué dans les faits qu'un rôle secondaire. Les extensions du réseau de tram strasbourgeois ont été à leur manière une façon de réitérer le message européen, puisque le thème est à nouveau décliné en 2007 avec la desserte du quartier des institutions européennes, qui ne justifiaient à elles seules par la mise en service de la ligne E. Le prolongement vers Kehl poursuit dans cette même rhétorique, ouvrant la ville au-delà des frontières nationales et donnant un contenu pratique à l'Eurodistrict, laboratoire d'une citoyenneté européenne de proximité. Dans cette perspective, l'actuel maire de Strasbourg, Roland Ries, n'hésite ainsi pas à évoquer le « second quartier européen de Strasbourg » qui doit voir le jour sur les deux rives du Rhin. Derrière cet engagement se lit en filigrane le souci constant des édiles alsaciens de manier l'image pour défendre le maintien du siège du Parlement dans leur ville, alors que le risque de l'option d'une délocalisation bruxelloise est toujours aussi menaçant. Du côté allemand l'extension de la ligne rencontre un écho très favorable. Les acteurs politiques et économiques y attendent de longue date le tramway strasbourgeois dont l'extension était déjà mentionnée dans le PDU de 2000 et rappelé dans le Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération de Strasbourg (SCOTERS de 2006) issu d'une phase de concertation transfrontalière. L'absence d'alternatives au tracé retenu et une réalisation du projet sur des emprises publiques le long de la RN4 (donc sans expropriation), facilite enfin grandement les termes du débat public.

Illustration 1. L'extension de la ligne D du tramway Strasbourg-Kehl dans son

⁶ L'Eurotram devait son appellation à la diversité des intervenants, un équipementier allemand, un designer italien, une usine de montage anglaise.

The map illustrates the urban and transport planning for the Strasbourg-Keil area. Key features include:

- Transportation:**
 - Tramway:** Lines C, D, and E are shown, with an extension from Strasbourg to Keil. Labels include 'STRASBOURG', 'KEIL', 'EXTENSION TRAM F TRAM TRAIN', 'TRAM C/E', 'TRAM D/E', 'TRAM D', and 'TRAM C'.
 - Metro:** 'METRO RHIN TER / SWEG' is indicated near the 'NOUVELLE GARE RFF / SNCF'.
 - Other:** 'POSTE DOUANIER ACQUISITION FONCIERE' and 'CONSTRUCTION PASSERELLE DEDIEE TRAM / VELO' are marked.
- Urban Planning:**
 - Projects:** Marked with stars and labeled 'PROJETS URBAINS'.
 - Land Use:** 'RENOUVELLEMENT URBAIN' (hatched area) and 'NOUVELLE URBANISATION PORTE DE FRANCE' (dotted area).
 - Other:** 'P+R' (Park and Ride) areas are marked.
- Legend:**
 - EXTENSION LIGNE D** (dotted line with circles)
 - PROJETS URBAINS** (star symbol)
 - METRO RHIN TER / SWEG** (dotted line with squares)
 - RENOUVELLEMENT URBAIN** (hatched pattern)
 - NOUVELLE URBANISATION PORTE DE FRANCE** (dotted pattern)
- Scale:** A scale bar indicates 100 m.

Le coût de cette seconde étape est partagé pour moitié par chacun des partenaires. Une aide de l'Union à travers le programme communautaire Interreg est retenue, de même que des aides substantielles du Land du Bade-Wurtemberg pour la partie allemande. Le seul point noir au tableau est l'intégration des contraintes routières transfrontalières parallèlement aux aménagements du tramway, car les choix ne sont pas les mêmes d'un côté et de l'autre du Rhin⁸.

Il est remarquable que la maturité du système bâlois n'ait pas conduit plus tôt à une solution transfrontalière alors que des prolongements sont évoqués depuis au moins

⁸La préoccupation française cherche par l'aménagement à poursuivre son souci d'apaiser le transit de poids lourds à travers l'agglomération par un contournement méridional (Pont Pflimlin), là où les Allemands privilégient le raccordement direct à l'axe autoroutier de l'A5 par la B33 en préservant le passage routier par le pont du Rhin.

deux décennies maintenant. Il faut chercher les causes récentes de l'accélération des projets par les opportunités du financement, de la part des autorités fédérales pour Bâle et du soutien suisse massif pour les communes concernées en France et en Allemagne.

Des études d'opportunité approfondies quant à la réalisation des infrastructures avaient été menées dès 2004-2005 au sein de la structure de coopération l'agglomération trinationale de Bâle (ATB) concernant particulièrement les tronçons à réaliser dans le nord-ouest de l'agglomération. Les résultats de l'enquête concluaient à l'utilité publique des trois prolongements des lignes de tram (la ligne 11 de la frontière de St Louis à la gare de St-Louis, la ligne 3 de la frontière à Bourgfelden à la gare de St Louis, la ligne 8 de Kleinhüningen à Weil am Rhein (cf. Illustration 2) à quoi s'ajoutait la mise en œuvre de l'arc ferroviaire nord reliant Weil et St Louis avec des variantes de desserte de l'EuroAirport⁹.

La perspective de réalisation de ces projets s'accélère lorsqu'en 2005, la Confédération Suisse assure la possibilité d'un cofinancement fédéral au titre des « projets d'agglomérations » pour des infrastructures à subventionner à l'étranger, dans la mesure où ils intéressent directement la partie suisse concernée. Ce dispositif concerne particulièrement les cantons de Bâle et de Genève, pénalisés leur position géographique périphériques. Les délais imposaient toutefois comme condition d'attribution que les chantiers soient engagés avant fin 2008. Aussi, dès décembre 2005, le Grand Conseil de Bâle reconnaît le caractère stratégique du développement des transports collectifs dans la partie française et allemande de l'agglomération, ouvrant ainsi la possibilité de leur cofinancement. Les délais très courts conduisaient dès lors à retenir le projet le moins problématique sinon le plus avancé.

En France, les politiques semblaient globalement plus réticents et l'existence d'alternatives avait freiné les projets de ce côté de la frontière. En effet, pour la desserte de la gare de Saint Louis, deux itinéraires étaient en discussion pour l'ordre de leur réalisation : le prolongement de la ligne 11 qui reprend le tracé historique par l'axe urbain principal de la commune et le prolongement plus sinueux de la ligne 3 transitant par le quartier résidentiel de Bourgfelden, ce dernier avec l'avantage de desservir des espaces à urbaniser en confortant l'ouverture vers l'ouest de la gare. Les experts de la Confédération, qui ont voix au chapitre au titre de cofinanceurs, donnaient la priorité au tracé direct (ligne 11), s'opposant à l'analyse des élus de Saint-Louis, finalement épaulés par la communauté de communes des Trois Frontières, autorité organisatrice des transports¹⁰. Malgré le caractère prioritaire de la gare de Saint Louis dans les études de transports, les tergiversations françaises, ont donc contribué à accélérer la prise de décision de la ligne vers Weil a/Rhein (ligne 8) pour un coût supérieur. Jouant de la faible capacité financière, la commune de Weil a/Rhein signe le protocole d'accord en février 2008, assurée d'un important cofinancement suisse pour les réalisations sur son territoire ainsi que des garanties en cas de dépassement de travaux pour un total prévu de 66,2 M€. Les partenaires suisses prennent en charge la totalité des coûts sur le territoire helvétique (36,25 M€) et financent plus de la moitié des réalisations côté allemand (dont 50% par la Confédération, 1,9% par le Canton au titre des études, ainsi qu'une participation de

⁹ Malgré son intérêt structurant, le projet n'affichait pas une rentabilité suffisante.

¹⁰ Cette entité dirigée par des communes plus petites et souvent rurales s'est en revanche régulièrement démarquée des options défendues par le maire de Saint-Louis.

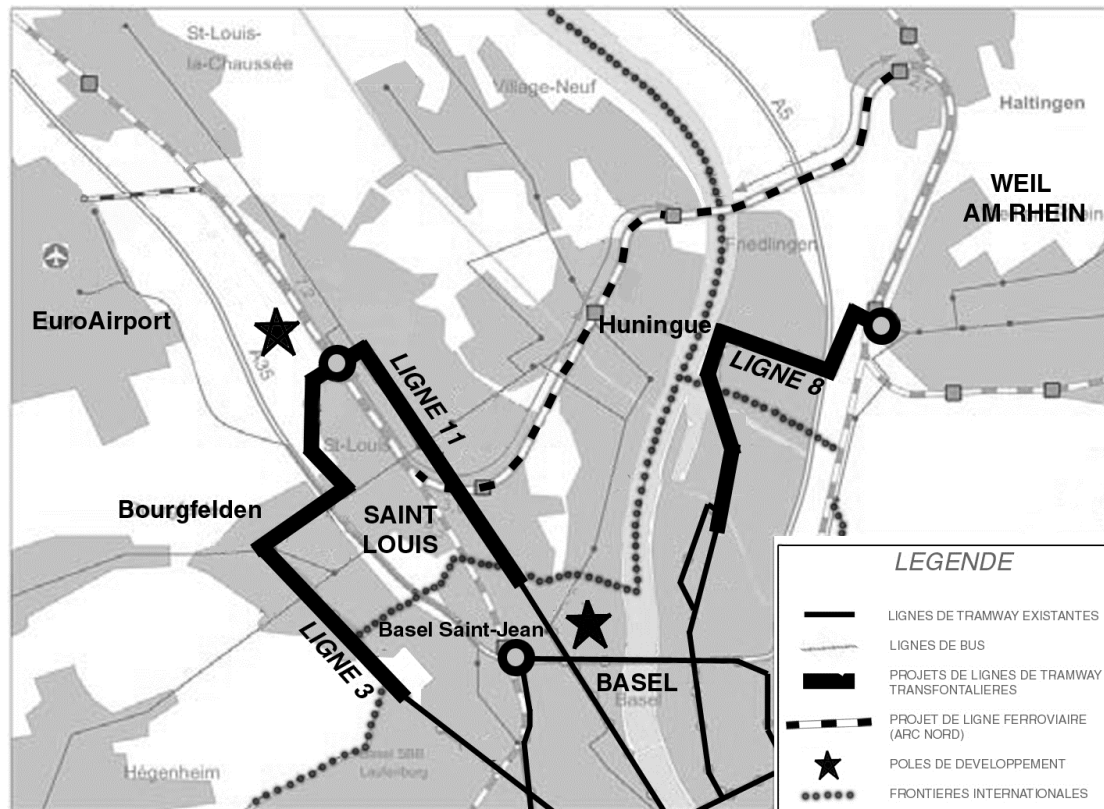
l'entreprise exploitante BVB de 1 M€). Les collectivités allemandes abondent pour un total de 13,5 M€, soit 46% du coût de la partie badoise. La gestion du projet est assurée de manière conjointe, tant sur le plan technique que politique. Les réalisations des lignes côté français sont en revanche reportées à un futur incertain, dépendant d'une reconduction des financements venus de Berne. L'ordre de réalisation semble toutefois établi, puisque la ligne 3 est reconnue comme prioritaire A pour 2011 - 2014 et la ligne 3 marquée priorité B à l'horizon (2015 - 18).

La nouvelle ligne se prolongera vers le nord à travers les emprises portuaires, pour desservir un quartier plus populaire pour desservir au-delà de la frontière, un centre commercial, le Rhein Center, avant de bifurquer passer à l'est, pour passer successivement sous l'autoroute puis au-dessus des voies ferroviaires allemandes, deux réalisations particulièrement coûteuses. La station terminale sera donc aménagée en conséquence et accessible par des escalators depuis les quais, à l'image des installations réalisées à Fribourg en Brisgau.

On voit que la possibilité de mobiliser des fonds pour des collectivités réputées riches et désireuses de réaliser des projets fait indiscutablement monter les enchères. Les bailleurs de fonds en contrepartie émettent des avis qui ne sont pas toujours bien reçus de la part de leurs partenaires.

A ce stade du projet, les déclarations officielles restent encore discrètes sur la répartition des charges d'exploitation (le transport public restant un service structurellement déficitaire). On peut mal imaginer que les clés de répartition assurées par les bus et marquées par des accommodements historiques servent de base pour les services des tramways, et il y a fort à parier que les calculs et les modes d'affectation de la charge financière soient répartis au *pro rata* des parcours nationaux.

Illustration 2. Les extensions transfrontalières des lignes de tramway 3, 8 et 11 vers Saint-Louis et Weil am Rhein. (d'après ETB, Herzog et De Meuron)



5. Le tramway transfrontalier, instrument de la planification urbaine

Dans les villes étudiées, nous avons pu voir que l'offre de transport traduisait la gestion d'un l'héritage très ancien remontant aux premières lignes de tramways, à la fin du 19^{ème} siècle, selon des services qui, remplacés par des lignes de bus, n'avaient fait l'objet d'aucun aménagement urbain spécifique. Ils illustrent tout à fait le propos des auteurs du rapport de la MOT quand ils écrivent que « *lorsque l'on observe la genèse de la création de lignes transfrontalières de transports collectifs, on constate à quel point elles sont souvent nées de façon autonome par rapport à une réflexion d'ensemble initiale sur un projet d'agglomération transfrontalière* » (DENERT O. et FOUBERT T., 2002). Les villes rhénanes étaient loin de faire exception. Une revue systématique des documents d'urbanisme et d'aménagement soulignait à quel point les transports urbains collectifs transfrontaliers occupaient alors une place modeste dans les outils de planification et de contractualisation tant locaux, que régionaux.

Sur ce point la situation a radicalement changé. Les projets de planification élaborés au cours de la décennie écoulée mettent en avant l'importance des nouvelles infrastructures dans une **politique globale d'aménagement des agglomérations transfrontalières**. Ils marquent donc une rupture importante avec le constat précédemment établi. On peut à ce titre évoquer l'élaboration concertée du Schéma de Cohérence Territoriale de Strasbourg (SCOTERS) qui comporte un important volet transfrontalier consacré aux transports, et les travaux de l'ATB, association fondée en 2002 pour coordonner l'aménagement du territoire dans l'Agglomération Trinationale de Bâle, prédécesseur de l'Eurodistrict de Bâle. Dans les deux cas, le prolongement des lignes de tram s'inscrit ainsi de manière volontaire dans un projet transfrontalier

d'aménagement global et concerté, avec une importante composante urbaine dans le cas strasbourgeois.

En effet, à Strasbourg, l'extension de la ligne D vient conforter la reconquête urbaine en participant à la requalification des anciennes fractures qui courent sur son flanc méridional de la place de l'Etoile au Jardin des Deux Rives. Ces territoires correspondent aux espaces fortement marqués par divers usages frontaliers, à la fois héritage de l'ancien système défensif de 1880, déclassé en 1919, que viennent renforcer les friches portuaires (« Les fronts de Neudorf »). Plus à l'Est, on trouve des zones militaires et douanières désaffectées qui forment une zone tampon entre l'agglomération strasbourgeoise et le Rhin. La requalification de ces territoires a été ralentie par une forte vocation de transit et des sols que les activités passées avaient lourdement pollués. Des réaménagements partiels sont progressivement intervenus pour délester l'axe routier avec le contournement autoroutier sud et l'ouverture du Pont Pflimlin et plus récemment la liaison interportuaire qui relie les deux parties du port par un carrefour dénivelé.

Bien que toujours perceptible, cette césure entre l'hypercentre et le quartier du Neudorf tend à s'atténuer avec l'implantation de grands programmes. Les urbanistes jouent à plein l'effet tramway pour renforcer le caractère urbain de la zone : requalification en boulevard de la RN 4, désenclavement du quartier social, voire déshérité du port du Rhin qui doit s'ouvrir à la fois au centre-ville et bénéficier d'un meilleur accès aux services offerts par la ville voisine de Kehl. A cela s'ajoute la planification l'extension de son noyau actuel pour assurer au nouvel ensemble à la fois une taille critique et une plus grande mixité sociale. L'adjonction d'un potentiel résidentiel côté strasbourgeois (Porte de France) trouve un écho sur la rive allemande avec un ensemble de 300 à 400 logements et l'aménagement d'un port de plaisance. C'est donc bien à terme un morceau de ville qui devrait voir le jour, largement ouvert sur la rive droite du Rhin. On le voit bien, le tramway transfrontalier participe ici pleinement d'un projet d'urbanisation continu entre les deux villes en même tant qu'il assure la porosité de la frontière. Dans le cadre de l'extension, les concertations publiques organisées mi-2009 ont rencontré un très écho très favorable aussi bien côté français que côté allemand où la procédure n'avait qu'un caractère facultatif.

Les exemples développés soulignent l'intérêt français d'associer le développement du réseau de tramway à des opérations d'urbanisme et d'équipement importants, aussi bien à Bâle qu'à Strasbourg qui tranche quelque peu avec une priorité accordée à la fonction transport côté suisse et allemand. Dans ces deux cas, il est vrai que les opportunités foncières sont plus limitées. Cette divergence se retrouve notamment à Saint-Louis dans les discussions sur le choix du tracé entre les tenants suisses d'une ligne directe desservant préférentiellement les espaces denses et centraux et les édiles français qui voient dans le nouveau tracé l'ouverture d'opportunité d'urbanisation. Sa réalisation était associée à d'importants réaménagements autour de la gare de St Louis envisagée comme un élément central de développement en binôme avec l'EuroAirport voisin - pôle d'échange, parking relais, techno port, la réalisation d'un nouveau quartier et d'un golf urbain (TAB 2001 - 2004) (cf. Illustration 1).

Vers Weil a/Rhein, le prolongement de la ligne 8 ne conduit pas à d'importantes recompositions. Il traverse au contraire des espaces déjà denses et doit surtout composer avec la traversée d'importantes infrastructures (port fluvial, autoroutes, faisceaux ferrés). Le projet est plus étroitement lié au transport, car en assurant une

liaison directe entre Weil et le centre historique de Bâle, il permet aussi d'optimiser l'accessibilité de la rive gauche du Rhin depuis l'Allemagne, notamment du futur quartier Saint Jean qui accueillera dans les années à venir le campus Novartis, un pôle de recherche d'envergure mondiale sur les sciences du vivant. Dans les deux cas, la correspondance en gare de Weil réduit l'itinéraire actuel qui impose une rupture de charge entre la gare badoise (Badischer Bahnhof) - exploitée par la DB et donc terminus de la plupart des trains régionaux allemands- et la gare centrale (SBB), distantes de 3 kilomètres et dont l'accès ferroviaire conduit à un rebroussement (BEYER 2007).

La ligne 8 soulage d'autant le trafic dans les deux nœuds ferroviaires en préservant des réserves de capacité. Elle s'inscrit alors bien dans le maillage du système de transport et anticipe l'interconnexion ferroviaire centrale de grande ampleur (Herzstück). Plus indirectement, le projet d'extension a aussi une vocation sociale avec le raccordement au réseau d'un quartier traditionnellement populaire du Petit Huningue, largement enserré par les emprises portuaires. Quant aux acteurs économiques du port, ils considèrent avec méfiance sinon désapprobation un projet qui marque un jalon supplémentaire dans l'urbanisation des fonctions portuaires et impose des modifications d'accès dans un contexte déjà très contraint par l'exiguïté du site.

L'amélioration de l'offre de transport urbain transfrontalier pose enfin la question de l'évolution de l'attractivité commerciale et de ses éventuelles modifications. Elle amplifie de ce fait les craintes et les espoirs des commerçants qui dans l'analyse de l'évolution prévisible de leur aire de chalandise. Le débat vient ici se greffer sur des différentiels de prix à la consommation qui privilégie surtout la distribution allemande de hard discount.

Dans le cas de Strasbourg, l'association des commerçants militait pour le développement du réseau vers le nord (Robertsau) ou l'ouest, dans une logique radiale qui aurait accru la position du centre-ville vis-à-vis d'une clientèle établie en périphérie, notamment pour les achats de loisirs et de biens de la personne. L'extension vers Kehl, leur fait en revanche craindre une fuite de clientèle. Un centre commercial vient d'ailleurs d'ouvrir ses portes près de la gare de Kehl, côté allemand, juste après la frontière sur une friche douanière. Dès à présent, l'accueil et la signalétique bilingue du magasin ne fait aucun mystère de l'origine de la clientèle ciblée. Concernant largement des achats de consommation courante où le recours à la voiture individuelle s'impose, la nouvelle ligne de tramway prévue pour 2013 ne modifiera pas fondamentalement la donne et n'engendrera donc pas de flux significatifs. Au mieux, elle les accompagnera avec un certain retard en facilitant les déplacements des personnes non-motorisées ou suscitant d'éventuels reports modaux.

De même, le Rhein Center de Weil, qui bénéficiera d'un arrêt de tram sur la ligne 8, n'a pas attendu le transport public pour se développer. Dans les deux cas les centres commerciaux se sont localisés par rapport à l'accessibilité routière dans une position de proximité frontalière, on note donc un rôle suiviste du TC qui ne va pas bouleverser les équilibres existants. Les transports collectifs servent en revanche plus les hiérarchies existantes notamment des centres-villes dont ils renforcent l'accessibilité.

6. De la prolongation au maillage, la place des extensions du tramway dans les échelles du TP de la métropole transfrontalière

Il ne faudrait pas réduire les réalisations projetées au regard des seuls itinéraires desservis, même s'ils concernent des espaces fonctionnellement et symboliquement sensibles, mais les considérer comme des maillons importants dans le projet plus global de structuration d'une offre de transport à l'échelle de l'agglomération. Il convient de rappeler la fonction d'interconnexion que les tramways assurent, vers les gares des centres urbains secondaires (Kehl, Saint-Louis, Weil a/Rhein). Ces dernières se trouvent renforcées dans leurs fonctions nodales, et permettent dans certains cas de soulager, les points critiques des réseaux existants, notamment la gare centrale, en offrant des itinéraires alternatifs. De plus, les futures stations de tram constitueront autant de relais pour des rabattements routiers ou des lignes locales de bus. C'est donc bien en termes d'amélioration global du maillage et de renforcement de la structure hiérarchique du réseau qu'il faut analyser leur impact.

On peut aussi envisager la poursuite des lignes projetées au-delà de leur fonction d'interface. Dans les deux cas, des prolongements sont évoqués, vers le centre urbain de Kehl ou dans la perspective de la desserte de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse (en complémentarité avec la desserte ferroviaire classique). On se situe là dans des horizons temporels très lointains pour des projets dont l'utilité et le financement restent à trouver.

L'écartement linéaire du réseau de tram bâlois et donc de ses prolongements est incompatible avec la mutualisation de la circulation du tramway sur le réseau ferroviaire, alors qu'à Strasbourg, l'écartement standard des voies permet d'envisager l'option du tram-train dans une perspective régionale pour le tronçon à réaliser qui est la pièce centrale de la liaison entre le piémont des Vosges (Molsheim-Obernai) et celui de la Forêt Noire (Offenburg). On peut ainsi envisager de prolonger le terminus du tram-train (ligne F) strasbourgeois place d'Oslo pour lui faire emprunter les lignes de tram au droit du Rhin, laissant toutefois ouverte la question du raccordement à la voie ferrée classique côté allemand, puisque la voie est sur un important talus. Cette offre viendrait toutefois en concurrence des services purement ferroviaires assurés aujourd'hui par le MétroRhin.

Si en elles-mêmes, les extensions ne répondent pas à tous les espoirs d'intégration des transports publics de part et d'autre de la frontière, elles n'en constituent donc un jalon décisif dans cette perspective. Elles ouvrent de nombreuses options techniques que l'évolution future des trafics permettra d'éclaircir.

Les projets transfrontaliers constituent aussi un élément important dans la construction politique d'un système partagé. La visibilité des projets constitue un facteur de communication qui n'est pas à négliger alors que les transports publics et tout particulièrement le tramway est un très fort marqueur d'identité urbaine dans les deux villes rhénanes. Enfin, la facilitation et la multiplication des interfaces conduit à accroître les flux et pousseront les autorités organisatrices à répondre aux attentes des usagers vers une plus grande coopération dans la gestion de l'information et des tarifs.

La question de l'organisation d'une gouvernance commune des transports peut paraître assez inédite dans le cadre français où les autorités organisatrices ont encore

du mal à coopérer de manière approfondie. Ce n'est plus depuis longtemps un élément neuf du côté suisse ou allemand où la pratique des intégrations tarifaires (*Tarifgemeinschaft*) et des formes encore plus abouties que sont les communautés de transport public (*Verkehrsverbünde*) constituent la norme. De telles constructions sont les références implicites pour les partenaires suisses et allemands, pour qui de telles recettes ont fait leurs preuves à l'échelle nationale. Elles existent déjà à travers le *Tarifverbund Nordwestschweiz* (TNW) et *Tarifgemeinschaft Ortenau* (TGO), mais restent sans équivalence du côté français. L'expérience de nos voisins peut ici servir d'exemple utile pour mettre en place de tels systèmes qui sont parvenus avec succès à surmonter des coupures administratives initialement importantes (KNIÉPS 2009), d'autant que la législation offre de nouveaux cadres de coordination transfrontalière¹¹.

Des accords concernant la mutualisation de l'offre existent en France, mais restent très partiels. Ainsi le ticket de 24h, qui ouvre à son détenteur les réseaux de la CTS (Compagnie des Transports Strasbourgeois) et de la TGO (Pass). Des ventes combinées de billets et d'abonnement existent aussi du côté suisse entre les opérateurs de bus français et la TNW. Dans les deux cas, les offres restent très cloisonnées entre modes et opérateurs, notamment entre l'offre ferroviaire classique et le transport urbain. L'ouverture des trains régionaux aux usagers urbains sur la base d'une tarification urbaine et dans le périmètre des agglomérations considérées constituerait une amélioration notable de l'accessibilité transfrontalière à service constant. Les exploitants ferroviaires (et les autorités organisatrices régionales dont-elles dépendent) auraient pourtant tout intérêt à cette ouverture justement sur les courtes liaisons transfrontalières où les trafics restent généralement plus faibles. Cela suppose de mettre autour d'une table les diverses autorités responsables et les exploitants dont la multiplication en situation frontalière rend l'exercice plus complexe.

Conclusion

Il serait sans doute excessif de présenter les extensions transfrontalières des tramways à Bâle et à Strasbourg comme l'instrument privilégié de la métropolisation. Toutefois, les analyses des deux projets soulignent bien l'importance de cette étape vers l'organisation coordonnée de la mobilité transfrontalière.

En dépit d'une faible hybridation organisationnelle et technique, le prolongement des infrastructures et des services qui leur seront associés, les futurs tronçons assureront une fonction d'interconnexion physique des réseaux, favorisant la perméabilité de la frontière, au profit notamment des gares des pôles secondaires. Par rapport aux systèmes routiers qu'elles remplacent, les lignes de tramway apportent une nette plus-value en termes de capacité, de confort et de visibilité, répondant de ce fait à l'évolution des trafics et au souhait de report modal. Elles inscrivent enfin le projet de coopération dans la durée en participant à la progressive construction d'un système

¹¹ Il s'agit notamment des *Groupements locaux de coopération transfrontalière* (GLCT), structures de droit public prévues par l'Accord de Karlsruhe. Jusqu'en 2004, seules les collectivités des Régions Alsace et Lorraine pouvaient en créer. Depuis cette date, le GLCT a été étendu à l'ensemble de la frontière franco-suisse et à la frontière franco-belge. Il a de plus été transposé dans le droit interne français (CGCT) sous la forme du district européen (loi "Libertés et responsabilités locales" d'août 2004), du "*Groupement européen de coopération territoriale*" (GECT) créé en juillet 2006 (Source MOT 2006).

partagé où le transport collectif est le vecteur d'une identité commune.

On a toutefois pu noter dans le détail, l'importance des modalités du contexte local à Strasbourg et à Bâle sur les conditions de réalisation et l'ampleur des aménagements dans des espaces sensibles : l'importance accordée à l'aménagement urbain et à l'accompagnement côté français, une orientation plus nette vers l'offre de transport dans le cas bâlois.

Même si les lignes de bus transfrontalier se sont finalement avérées pérennes, la mise en place d'une infrastructure ferroviaire en site propre renforce indéniablement l'idée d'un engagement mutuel de long terme. Par les sommes engagées, la visibilité accordée, les deux projets fonctionnent comme un signal fort qui accompagne la volonté des édiles et des aménageurs de recomposer les espaces à l'échelle de l'agglomération. Les prolongements des différentes lignes de tramway constituent donc une étape de maturation importante. Ils servent de tremplin à une unification des systèmes de transport transfrontaliers qui semble désormais à la portée des deux agglomérations.

Bibliographie

- BAK Basel Economics, *L'espace du Rhin Supérieur en tant que région métropolitaine européenne*, Conseil du Rhin Supérieur, Basel, juin 2006, 65 p.
- BAK Basel Economics, *Vision « metrobasel 2020 »*, 2006, 40 p.
- BEYER A., « Nœuds de transport et frontières. L'invention de la métropole bâloise », *Annales de Géographie*, n°657, sept.-octobre 2007, p. 461 – 469.
- BEYER A., « Innovations techniques et savoirs organisationnels dans les transports publics. Existe-t-il une exemplarité des villes du Rhin supérieur ? Colloque », Colloque L'espace rhénan, pôle de savoirs », Strasbourg, juin 2008, MISHA,
- DENERT O. et de FOUBERT T., *Les transports dans les transfrontalières*, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, juillet 2002, p.??
- KNIEPS M. (Dir.), *Verkehrsverbünde. Durch Kooperation und Integration zu mehr Attraktivität und Effizienz im ÖNV*, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Band 16 der blauen Buchreihe, Köln, 2009, 303 p.
- MOT, Ministère de l'Équipement, "Les Transports publics transfrontaliers de voyageurs", *Les cahiers de la MOT* n°6, janvier 2006.
- MOT, Atlas de la coopération transfrontalière publié par la MOT, notamment sur les transports publics transfrontaliers de voyageurs, 2007, www.espaces-transfrontaliers.eu.
- OFFNER J.-M., PUMAIN D. (1996), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- OFFNER J.-M., « Les transports urbains entre secteurs, réseaux et territoires », in *Annuaire 2002 des collectivités locales*, GRALE, Paris, éditions du CNRS, 2002, p. 169-183.
- TEB/ETB (Trinationaler Eurodistrict Basel/Eurodistrict Trinational de Bâle), *Eine Zukunft zu Dritt : Entwicklungsstrategie 2020/Un Avenir à Trois : Stratégie de développement 2020*, notamment Tome 3: *Die TAB Projekte 2001 - 2007 / Tome 3: Les projets ATB 2001 - 2007*, Bâle, 164 p., www.eurodistrictbasel.eu

Personnes contactées

Groff Alain, Leiter Mobilität, Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt

Mathey Laurent, Service des déplacements, Communauté Urbaine de Strasbourg

Rauch Jürgen, Stadtplaner Kehl

Smigelski Meyer A., Revue transfrontalière « La Brique », Saint-Louis.